

Arbeidsmigratie door de jaren heen

JEANNETTE SCHOORL

Nederland kent een lange geschiedenis van arbeidsmigratie. Grootschalige arbeidsmigratie kwam echter pas op gang in de periode van naoorlogse wederopbouw. Sinds die tijd is er veel veranderd. In de jaren zestig en zeventig kwamen grote aantallen veelal laag- of niet-opgeleide arbeidsmigranten uit het Middellandse Zeegebied; aanvankelijk vooral uit Italië en Spanje en niet veel later ook uit Turkije en Marokko. Tegenwoordig komen de arbeidsmigranten vooral uit Oost-Europa.



Foto: Roel Wijnants/flickr.com

Veel potentiële migranten wachtten de formele werving niet af. Ze kwamen al snel op eigen initiatief naar Nederland, vaak ook via bemiddeling van al eerder vertrokken familieleden en vrienden. Voor potentiële werkgevers was dat goedkoper en sneller, en de migrant kon zo de vaak lange wachtlijsten omzeilen. De migrant betaalde daarvoor echter ook een prijs: hij draaide zelf op voor de voorbereidingskosten en liep het risico op uitbuiting door de werkgever.

Door de gebrekkig werkende regulering van de migratie verslechterde de concurrentiepositie van autochtone werknemers in de sectoren waar de migranten terechtkwamen. De overheid probeerde greep op de ontwikkelingen te krijgen door het sluiten van formele wervingsakkoorden met de emigratielanden. Die waren bedoeld als middel om enerzijds de migrant te beschermen tegen uitbuiting (op het gebied van arbeidsomstandigheden en huisvesting) en anderzijds om de migratie te reguleren dan wel te beperken. Tot eind jaren zestig liep de overheid echter achter de feiten aan: in de periode 1964-1966 kwamen er 15.000 immigranten via wervingsbureaus, maar werden niet minder dan 65.000 nieuwe werkvergunningen verleend. Ook in de recessiejaren 1967-1968 werden nog 2.700 buitenlandse werknemers geworven en 14.500 nieuwe werkvergunningen verleend. De recessie leidde er wel toe dat een aantal migranten terugkeerde. De verwachte tijdelijkheid van het verblijf bleek deels fictie.

Werkgelegenheid in het rijke noordwesten van Europa was de belangrijkste aantrekkingskracht ('pull factor'), de armoede in de landen van herkomst vormde de voornaamste vertrekstimulus ('push factor'). De banengroei in de mediterrane landen bleef sterk achter bij de bevolkingsgroei, waardoor voor veel jonge mensen geen plaats was op de arbeidsmarkt. De tijdelijke arbeidsmigratie van vooral zoons of vaders bood kansen om (meer) te verdienen, de risico's te spreiden en vooral ook te sparen voor verbetering van de levensomstandigheden na terugkeer.

Wie kwamen er?

Al in 1949 begonnen de mijnen opnieuw met werving van buitenlandse mijnwerkers, ditmaal uit Zuid-Italië. Hoogovens en de Twentse textielindustrie volgden een jaar of vijf later. Ook zij richtten zich in eerste instantie op Italië en vanaf de vroege jaren zestig vooral ook op Spanje. De werving breidde zich vervolgens snel uit naar Griekenland, Portugal en Joegoslavië, en ten slotte naar Turkije (waar vooral na 1967 de emigratie naar West-Europa leidde tot een ware leegloop van dorpen) en het economisch minder

PENSIONERING JEANNETTE SCHOORL

Na ruim 31 jaar werkzaam te zijn geweest op het NIDI is Jeannette Schoorl per 1 november 2011 met pre-pensioen. Schoorl hield zich tijdens haar loopbaan vooral bezig met migratie-onderzoek. Zij was betrokken bij verschillende grote nationale en internationale onderzoeken naar de achtergronden en gevolgen van internationale migratie en naar demografische aspecten van migrantenpopulaties.

Zij heeft zich verder ingespannen voor de verbetering van internationale migratiestatistieken. Schoorl maakte tussen 2009 en 2011 deel uit van de redactie van Demos.

Al in de eerste decennia van de vorige eeuw werden buitenlandse arbeiders geworven voor de toen sterk opkomende mijnbouw in Limburg. Het ging vooral om Duitsers, Noord-Italianen, Polen en Slovenen. Hoewel de crisis in 1929 leidde tot ontslagen, vooral van buitenlanders die na het verlies van hun baan veelal het land werden uitgezet, waren er in 1931 ongeveer 12.000 buitenlandse mijnwerkers in Nederland. Andere voorbeelden van vooroorlogse arbeidsmigranten zijn Duitse dienstmeisjes, Italiaanse ijsbereiders en granietbewerkers, en Chinese zeelieden.

Arbeidstekorten in de periode van naoorlogse wederopbouw

Arbeidsmigratie op grote schaal kwam pas op gang in de periode van naoorlogse wederopbouw. De snelle economische groei in combinatie met een sterke emigratie van Nederlanders leidde ertoe dat men al vanaf het midden van de jaren vijftig arbeidstekorten in de industrie verwachtte. Het aantrekken van tijdelijke arbeidskrachten uit het buitenland werd vrij algemeen gezien als de oplossing daarvan. Met tekorten geconfronteerde bedrijven (opnieuw de mijnbouw, en de textiel- en metaalindustrie) begonnen als eerste met rechtstreekse werving. Eerst in Italië en later ook in andere landen in het Middellandse Zeegebied. Ze waren vooral geïnteresseerd in jonge (18- tot 35-jarige) ongehuwde mannen, voor laaggekleerd werk.

ontwikkelde noorden van Marokko en Tunesië. De wervingsakkoorden volgden dezelfde trend, met verdraging (Italië 1960, Spanje 1961, Griekenland 1962/1966, Portugal 1963, Turkije 1964, Marokko 1969, Joegoslavië 1970, Tunesië 1971). Het wervingsakkoord met Griekenland kwam nooit goed van de grond, de meeste Grieken migreerden buiten de officiële kanalen om, met hulp van vrienden en familieleden die hen waren voorgegaan. Deze 'kettingmigratie' valt nog af te leiden uit de dominantie van de stad Utrecht als vestigingsplaats van Griekse immigranten. Het wervingsakkoord met Joegoslavië dateert pas uit 1970, en gold alleen voor ongeschoolden. De Joegoslavische overheid zond (laag-)geschoolde arbeidskrachten uit op detacheringsbasis, bijvoorbeeld voor werk in de scheepsbouw en was daarmee het enige wervingsland dat al vroeg vrij veel controle had over de arbeidsomstandigheden van de migranten.

Oplopende werkloosheid en de oliecrisis

Ondanks de opgelopen werkloosheid werden in de jaren 1969-1971 nog 44.000 migranten geworven en 68.000 nieuwe werkvergunningen verleend. Werkgevers waren gewend geraakt aan werving van buitenlandse werknemers. Juist in de minder goede jaren wilden ze hun ervaren werknemers niet kwijt. Tegelijkertijd begonnen de steeds beter geschoolde Nederlanders zwaar- en laagbetaald werk – het soort werk dat de buitenlanders deden – te mijden.

Toch komt de werving uiteindelijk tot stilstand, na de oliecrisis van 1973. Twee jaar later worden nog 15.000 illegaal in Nederland verblijvende buitenlandse werknemers gelegaliseerd, maar vanaf die tijd begint ook onder de immigranten de werkloosheid toe te nemen.

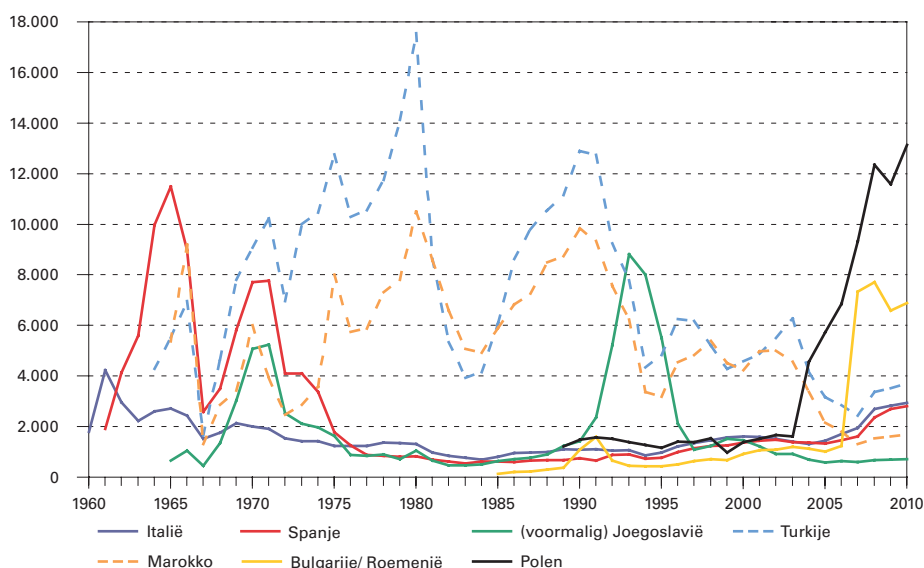
De groei van de immigratie en de invloed van de crisisjaren (1967 en 1973) zijn duidelijk zichtbaar in figuur 1. Tot 1967 was de immigratie vanuit Spanje numeriek het belangrijkste, gevolgd door die uit Italië (vooral in de eerste helft van de jaren zestig) en Joegoslavië (vooral rond 1970); daarna werd Turkije de koploper. De migratie naar Nederland vanuit Griekenland, Portugal en vooral Tunesië is altijd vrij beperkt gebleven.

De jaren zeventig: terugkeer versus gezinshereniging

Na de oliecrisis van 1973 nam de immigratie uit alle wervingslanden sterk af, met uitzondering van die uit Turkije en Marokko. Veel gastarbeiders keerden bovendien terug en beantwoordden daarmee aan het beeld van de tijdelijkheid van hun verblijf: het migratiesaldo van de wervingslanden behalve Turkije en Marokko daalde abrupt tot een niveau rond het nulpunt. Van de Joegoslaven die in de periode 1964-1973 naar Nederland kwamen, was tien jaar later 60 procent weer vertrokken; voor Italianen was dat ongeveer 65 procent en voor Spanjaarden ongeveer 75 procent (zie figuur 2, pag. 7). Ook hier vormden de Turken en Marokkanen een uitzondering, hun terugkeer bleef beperkt: na tien jaar was maar 30 procent van de Marokkanen vertrokken en nog geen 40 procent van de Turken.

Die waterscheiding in de respons op de immigratiestop voor buitenlandse werknemers had te ma-

Figuur 1. Immigratie naar een aantal nationaliteiten, 1960-2010



Bron: CBS en Eurostat.

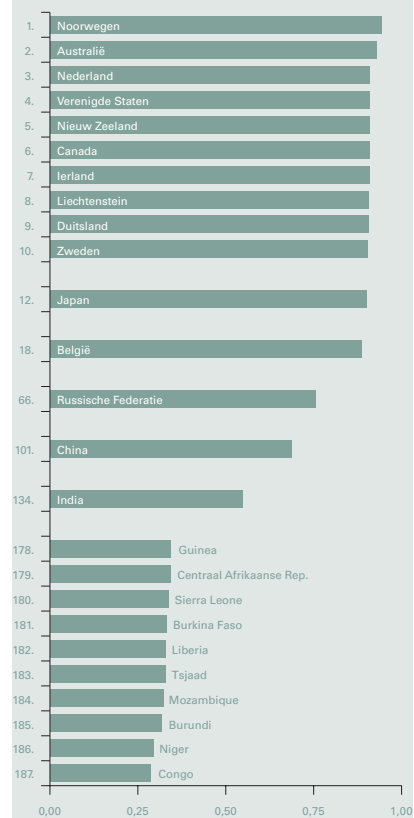
ken met de verschillen in toekomstperspectieven van de migranten. Spanje en Italië ontwikkelden zich economisch voorspoedig. Minder mensen zagen zich genooddaakt om elders werk te zoeken. De vooruitzichten voor terugkeerders om in het eigen land een bestaan op te bouwen waren rooskleurig. Voor Italianen gold bovendien binnen de toenmalige Europese Economische Gemeenschap vanaf 1968 vrij verkeer van personen. Terugkeer sloot hierdoor de weg voor een eventueel hernieuwde migratie niet af. Alleen zij die inmiddels getrouwd waren met een Nederlandse vrouw kozen relatief vaak voor blijven wonen in Nederland. De economische ontwikkeling van Turkije en Marokko stagneerde echter. De sterke bevolkingsgroei resulteerde nog steeds in een jonge bevolking, met grote aantallen intreders op de arbeidsmarkt en te weinig nieuwe arbeidsplaatsen. Een aantal migranten besloot terug te keren, maar voorlopig in Nederland blijven leek voor vele anderen een betere optie. De inmiddels opgebouwde rechtspositie maakte de keuze om te blijven ook mogelijk. Bovendien bleek de inschakeling van gastarbeiders niet alleen van conjuncturele, maar ook van structurele aard: de kosten ervan waren lager dan de herstructureringsmaatregelen die eigenlijk nodig waren om verouderde industrietaken te saneren, en werkgevers behielden maar al te graag hun ervaren arbeidskrachten.

Om economische redenen (verdienmogelijkheden van de echtgenote, kosten van dubbele huishoudens) en sociale redenen (de problemen van een gescheiden gezinsleven, bijvoorbeeld die rond de opvoeding van de kinderen), besloten veel Turken en Marokkanen over te gaan tot gezinshereniging in Nederland. Die immigratie van vrouwen en kinderen in de jaren zeventig bleek veel omvangrijker dan de oorspronkelijke immigratie van gastarbeiders (figuur 1), ondanks de steeds restrictievere toelatingsvoorwaarden. In korte tijd steeg het aandeel van de vrouwen in de totale immigratie van Turken en Marokkanen naar ruim 50 procent. Dat dit aandeel niet nog hoger lag, had ook te maken met het alsnog opnemen in de immigratiecijfers van ongeveer 15.000 rond 1975 gelegaliseerde arbeidsmigranten (vooral mannen).



HUMAN DEVELOPMENT INDEX 2011

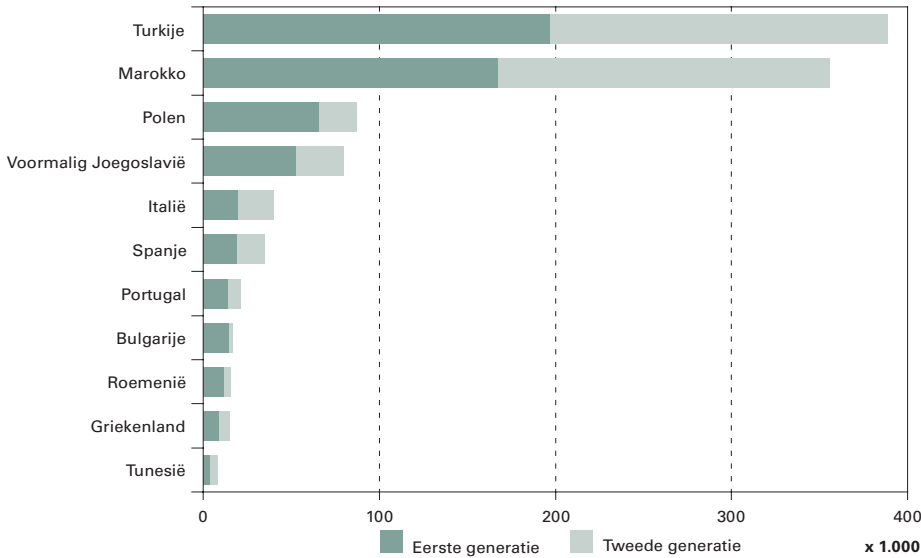
In de Human Development Index (HDI) van 2011 staat Nederland met een score van 0,91 op de derde plaats, achter Noorwegen en Australië. Helemaal onderaan staat de Democratische republiek Congo met een score van 0,29. De Human Development Index meet de mate van de ontwikkeling op basis van een aantal indicatoren, nl. levensverwachting, aantal jaren onderwijs en inkomen per hoofd van de bevolking.



* Noord-Korea, Somalië en enkele hele kleine landen ontbreken in de HDI.

Bron: UNDP - Human Development Report 2011.

Figuur 2. Bevolking naar herkomstland en eerste of tweede generatie, 1 januari 2011



Bron: CBS.

Immigratie van huwelijkspartners vanaf midden jaren tachtig

De economische crisis van begin jaren tachtig, en wellicht de verdere aanscherping van het toelatingsbeleid, resulteerden opnieuw in een kortstondige daling van de immigratie en een lichte opleving van de emigratie. De rest van de jaren tachtig en de jaren negentig stonden in het teken van de gezinsvormende migratie, de immigratie dus van huwelijkspartners voor de in Nederland geboren kinderen van de oorspronkelijke arbeidsmigranten. Sindsdien is de immigratie geleidelijk verder afgenomen, vooral omdat de jongere generaties steeds minder vaak een partner uit het land van herkomst (van de ouders) halen. In 2008 was dat het geval voor nog maar 20 procent van de huwelijkssluitingen van Nederlandse inwoners van Turkse herkomst (tegen 58 procent in 2001). Bij de inwoners van Marokkaanse herkomst is een soortgelijke ontwikkeling aan de gang. In 2008 sloot nog ongeveer 14 procent een migratiehuwelijk.

Foto: Adam Jones/flickr.com



Demografische nasleep van de arbeidsmigratie

De verschillende migratietrends weerspiegelen zich in de ontwikkeling van de verschillende migrantengroepen in Nederland (figuur 2). De bevolking van Zuid-Europese of Tunesische herkomst (eerste en tweede generatie) is door de massale remigratie en het inzakken van de immigratie nooit sterk toegenomen. De huidige bevolkingsomvang varieert van 9.000 (Tunesiërs) tot 40.000 (Italianen). De bevolking van Joegoslavische herkomst is met 80.000 omvangrijker. Dat heeft echter meer te maken met de komst in de jaren negentig van mensen op de vlucht voor de burgeroorlog in het inmiddels uiteengevallen Joegoslavië dan met de demografische gevolgen van de arbeidsmigratie van twee decennia eerder. De volstrekt andere demografische ontwikkeling na de Turkse en Marokkaanse arbeidsmigratie (gezinshereniging en huwelijksmigratie, relatief weinig terugkeer en een althans bij de eerste generatie hoger dan gemiddeld vruchtbaarheidsniveau) resulteerde uiteindelijk in veel grotere aantallen: in 2011 telde ons land 356.000 inwoners van Marokkaanse en 389.000 van Turkse herkomst. Een groeiend percentage, op dit moment ongeveer 50 procent, behoort tot de tweede generatie en is dus in Nederland geboren en getogen.

Arbeidsmigratie blijft

De laatste jaren doen zich opnieuw tekorten voor in sommige sectoren van de arbeidsmarkt. Dat heeft opnieuw geleid tot een vraag naar buitenlandse werknemers. In eerste instantie gaat het vooral om hoger geschoolden (kennismigranten), ook uit andere landen dan voorheen (Polen, Bulgarije en Roemenië). De politieke, sociaal-economische en demografische context is in de afgelopen halve eeuw echter veranderd. Tijdens de wederopbouw van de jaren vijftig waren parlement, vakbonden en werkgevers overwegend positief gestemd over (tijdelijke) arbeidsmigratie. Na 1973 is het toelatingsbeleid steeds restrictiever geworden, en is geleidelijk een politiek klimaat ontstaan waarin de 'kosten' van de immigratie zwaarder wegen dan de 'baten'. De tijdelijkheid is deels fictie gebleken en Nederland is tegen wil en dank een immigratieland geworden, al heeft dat inzicht lang op zich laten wachten. Meer dan vroeger wordt nu geadviseerd om de – als gevolg van de vergrijzing – verwachte krapte op de arbeidsmarkt op te vangen door verhoging van de arbeidsparticipatie en –productiviteit, of door verplaatsing van productie naar het buitenland. Toch pleitte de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in 2009 voor tijdelijke arbeidsmigratie vanuit landen buiten de Europese Unie. Daarbij wordt uitdrukkelijk ook gekeken naar middenkader en lageropgeleiden voor sectoren waarin knelpunten verwacht worden, zoals infrastructuur, bouw, horeca, land- en tuinbouw. In hoeverre de tijdelijkheid van de arbeidsmigratie deze keer wel te sturen zal zijn, moet nog blijken. Ook of deze tijdelijkheid de belangen dient van alle betrokkenen – Nederland, de landen van herkomst en de migranten zelf – moet nog worden afgewacht.

Drs. J.J.S. Schoorl, NIDI, e-mail: schoorl@nidi.nl